

ملخص تنفيذي

طُرُق تدخل صناعة التبغ في مساعي مكافحة التبغ حول العالم

الحكومية غير الصحية عرضة لاستهداف تدخلات صناعة التبغ التي تواصل الحصول على الحوافز التي تساعدها على تصريف أعمالها. أما البلدان التي سجلت أداءً مرتفعاً وفق المؤشر، فإنها نجحت في التغلب على تدخلات صناعة التبغ بتنفيذ التدابير التي توفر لها الحماية من هذه التدخلات. وهي نفس البلدان التي حققت إنجازات ملحوظة في مكافحة التبغ.

يبين هذا المؤشر العالمي، الأول من نوعه، لتدخلات صناعة التبغ أن جهود الحكومات للتصدي لهذه التدخلات تحرز تقدماً بطيئاً لا يرقى إلى أي مستوى مُرضٍ.

يغطي هذا المؤشر 33 بلداً ولا يعتمد إلا على المعلومات المتداولة في المجال العام حول تدخلات صناعة التبغ في هذه البلدان، وما قامت به الحكومات من إجراءات للتصدي لحالات التدخل في الفترة من يناير 2017 إلى ديسمبر 2018. ويقوم ترتيب الثلاثة وثلاثين بلداً (الشكل 1) على أساس النقاط الكلية التي قدمتها جماعات المجتمع المدني في تقاريرها القطرية التي أعدتها في بلدانها. وكلما قلت النقاط انخفض المستوى الكلي للتدخلات؛ مما يبشر بأداء جيد للبلد المعني.

يتسبب تعاطي التبغ في وفاة أكثر من 8 مليون شخص سنوياً على مستوى العالم. وتتحمل صناعة التبغ مسؤولية تواتر هذه المشكلة الصحية العالمية؛ إذ تلجأ إلى استراتيجيات لإبطاء وتقويض التدابير الرامية إلى مكافحة التبغ في جميع أنحاء العالم بهدف تعزيز وحماية الربحية التي تدرها أعمال التبغ. وتفعل ذلك باللجوء إلى حيل متنوعة للتدخل في جهود الحكومات لحماية الصحة العامة؛ بل في واقع الأمر أن الحكومات تبيّنت أن تدخلات صناعة التبغ هي العائق الأخطر أمام نجاحها في اعتماد التدابير الصارمة لمكافحة التبغ. ومع ذلك، فإن الحكومات هي التي تملك وسائل التصدي لتدخلات صناعة التبغ.

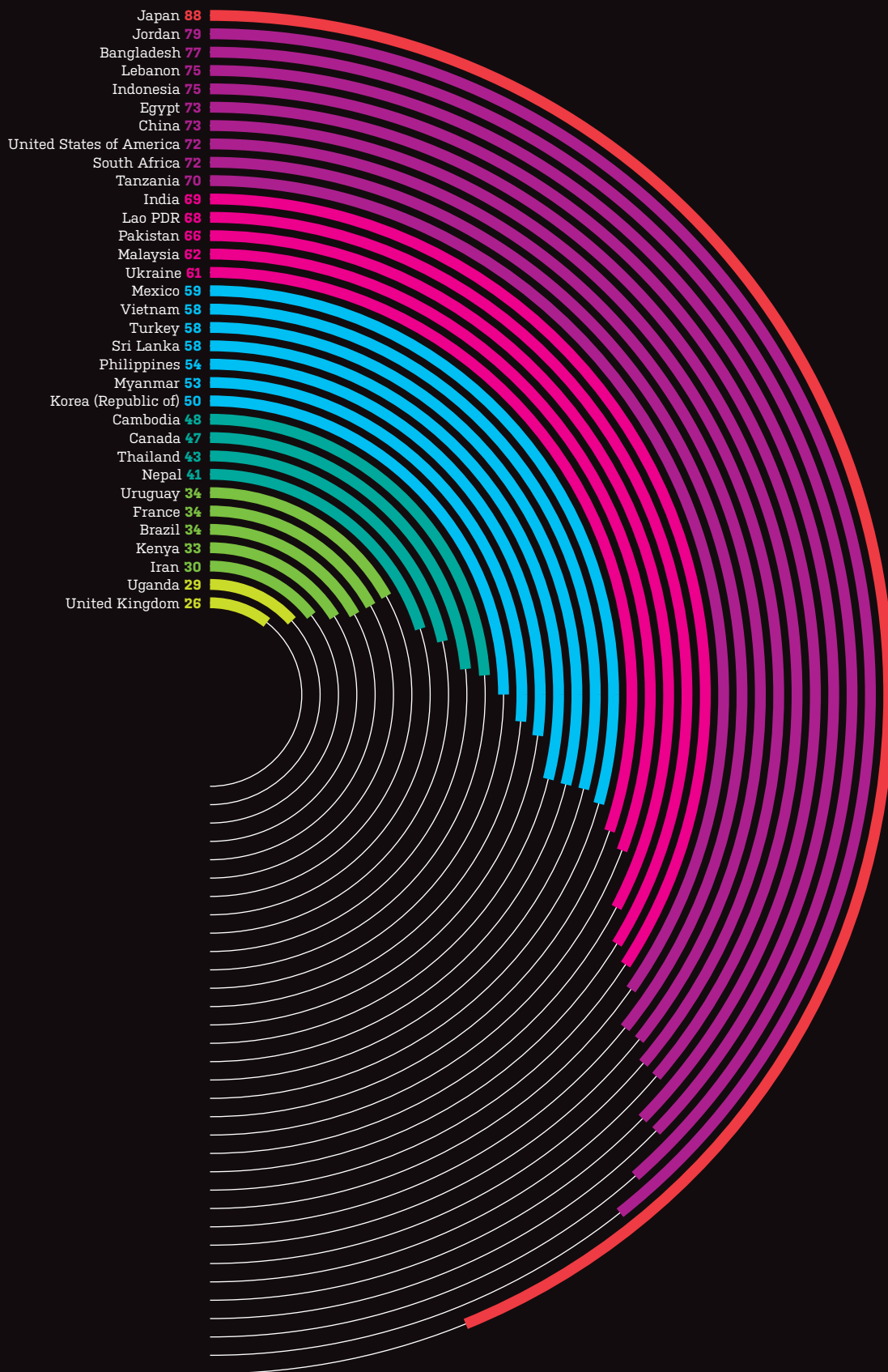
تقضي المادة 3-5 من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (WHO FCTC)، تحت الالتزامات العامة بما يلي: "تتصرف الأطراف، عند وضع وتنفيذ سياساتها في مجال الصحة العمومية، فيما يتعلق بمكافحة التبغ، على نحو يكفل حماية هذه السياسات من المصالح التجارية وأية مصالح راسخة أخرى لدوائر صناعة التبغ، وفقاً للقانون الوطني." وأقرت المبادئ التوجيهية لتمكين الحكومات من توفير الحماية لها من تدخلات صناعة التبغ بفضل مجموعة من التوصيات. وتُعتبر المادة 3-5 الركيزة الأساسية للاتفاقية، وليس التأكيد على أهميتها ضرباً من ضروب المغالاة.

يبين هذا المؤشر العالمي، الأول من نوعه، لتدخلات صناعة التبغ أن جهود الحكومات للتصدي لهذه التدخلات تحرز تقدماً بطيئاً لا يرقى إلى أي مستوى مُرضٍ. لذا يجب الدفع بهذه الجهود إلى مستويات عالية وعلى نطاق جميع البلدان، حيث تغيب الشفافية في كثير منها فيما يتعلق بالتعامل مع صناعة التبغ. وتظل الإدارات

كلما قلت النقاط كان الأداء أفضل



الترتيب الكلي للبلدان حسب مستوى تدخلات صناعة التبغ



النتائج الرئيسية

1. نجح بلد واحد على الأقل في كل منطقة في مقاومة تدخلات صناعة التبغ، في حين استسلمت البلدان الأخرى:

← تدخلات الصناعة التي نجحت مقاومتها: كان أداء المملكة المتحدة، وإيران، وكينيا، والبرازيل، وأوروغواي أداءً جيدًا في مقاومة تدخلات صناعة التبغ، وذلك بفضل اعتمادها التدابير الوقائية التي تنص عليها المبادئ التوجيهية في المادة 3-5، وتهدف إلى تيسير الشفافية وتجنب تعارض المصالح. ولم تتعاون هذه البلدان مع أنشطة صناعة التبغ ولم تؤيدها.

← تدخلات الصناعة التي جرى الاستسلام لها: من بين الثلاثة وثلاثين بلدًا، شهدت اليابان أعلى مستويات التدخل من صناعة التبغ، فكان أداؤها ضعيفًا في تنفيذ المبادئ التوجيهية الواردة في المادة 3-5 لحماية تدابيرها للصحة العامة. كما جاء ترتيب الأردن، وبنغلاديش، ولبنان منخفضًا في تنفيذ التدابير اللازمة لحماية حكوماتها.

2. سهّل غياب الشفافية تدخلات صناعة التبغ:

← غياب الشفافية: من بين المشكلات القائمة في العديد من البلدان غياب الشفافية في التعامل مع صناعة التبغ، وعدم وجود إجراءات لتسجيل أشكال التفاعل معها؛ مما سهّل على صناعة التبغ التأثير على السياسات، حيث تسمح لها بلدان عديدة بأن تقدم المساهمات السياسية.

← حظر المساهمات السياسية: تُحظر المساهمات والهدايا السياسية المقّدمة من صناعة التبغ في البرازيل، وكندا، وفرنسا، وإيران، وميامار، وتركيا، والمملكة المتحدة، وأوغندا، وأوروغواي. والمطلوب توفير الشفافية حول المساهمات السياسية في كينيا والولايات الأمريكية المتحدة.

3. استهدفت صناعة التبغ الإدارات غير الصحية:

← استعملت شركات التبغ أنشطة المسؤولية الاجتماعية للشركات وحفلات تقديم الجوائز التي لا معنى لها للوصول إلى المسؤولين الأقدم في الإدارات غير الصحية وكسب تأييدهم.

← تستهدف صناعة التبغ إدارات المالية والتجارة والتبادل التجاري على مستوى جميع البلدان؛ وهذه الإدارات هي الأكثر تأثرًا من تدخلات صناعة التبغ، لاسيما ما يتعلق بقرارات الضرائب على التبغ.

4. استفادت صناعة التبغ من الامتيازات الضريبية:

← حوافز للصناعة: استفادت صناعة التبغ من الحوافز، مثل الإعفاءات الضريبية والجمركية على التبغ. إذ تسمح كل الدول، باستثناء سريلنكا، ببيع السجائر المعفاة من الضريبة الجمركية للمسافرين الدوليين. وسعت صناعة التبغ إلى الحصول على تأييد كبار المسؤولين لتصنيع منتجات تبغ جديدة في لبنان وتركيا.

5. لا بد من الالتزام الحكومي الشامل (التزام كل إدارة من الإدارات الحكومية) للتصدي لتدخلات صناعة التبغ وتعزيز سبل حماية تدابير مكافحة التبغ:

← تجنب تعارض المصالح. يتعين على المسؤولين المتفاعلين بالحكومات أن يتجنبوا حالات تعارض المصالح مع صناعة التبغ؛ فانضمام كبار المسؤولين الأسبق لشركات التبغ يمثل إحدى المشكلات في بنغلاديش، وباكستان، وسريلنكا. أما في الصين، واليابان، ولبنان، وفيتنام، فإن الدور الترويجي للأنشطة التجارية للتبغ يتسبب عن دون قصد إلى تعارض مصالح الأذرع الحكومية المعنية بالتبادل التجاري والتجارة مع وضع تدابير مكافحة التبغ، مما يتماشى مع اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ.

← مواجهة الطعون القانونية: تواجه أوغندا وكينيا طعونًا قضائية طويلة الأمد من صناعة التبغ على ما تصدره من تشريعات لمكافحة التبغ، تتضمن بنودًا متشددة مستقاة من المادة 3-5. وتُستغل الطعون لإبطاء تنفيذ التشريعات أو تقويضها. كما تلجأ صناعة التبغ إلى رفع الدعاوى القضائية للتعويض عن تدابير مكافحة التبغ الأخرى في البرازيل والهند. ولم تراجع هذه الحكومات أمام هذه الطعون القانونية.

← التدابير الجزئية أقل فعالية، فتنشأ ثغرات يمكن أن تستغلها صناعة التبغ: تكون فعالية هذه التدابير الجزئية محدودة، مثل قواعد السلوك التي تقتصر على الإدارات الصحية. وتبيّن نتائج المؤشر أن تطبيق قواعد للسلوك على كل المسؤولين الحكوميين يحقق فعالية أكثر لأنه يقيم جدارًا واقياً ويمكّنهم من بذل جهود مكافحة التبغ دون السماح لتدخل صناعة التبغ.

يمكن اتخاذ الإجراءات المحددة في التوصيات الفرعية من المبادئ التوجيهية للمادة 5-3 لإقامة سياج يقي الحكومات ويمكّن المسؤولين من حماية سياسات الصحة العامة وتطويرها. لذا من الضروري تنفيذ التوصيات في مجملها لسد الثغرات التي يمكن أن تستغلها صناعة التبغ. كما يؤدي ضمان تعزيز الشفافية في التعامل مع صناعة التبغ، وتطبيق قواعد السلوك على المسؤولين الحكوميين، إلى الحد من تدخلات الصناعة. فقد سُجّلت نماذج الممارسات القطرية الجيدة التي توفر مجموعة من الإجراءات يمكن أن تنتهجها الحكومات.

التوصيات

تمتلك الحكومات الأدوات التي تمكّنها من إحباط تدخلات صناعة التبغ. ويتعين عليها سرعة اتخاذ ما يلزم من إجراءات وعمل ما يلي:

4. ضمان تعزيز الشفافية: سيؤدي تعزيز الشفافية في التعامل مع صناعة التبغ إلى التضييق على فرص تدخل الصناعة. لذا يجب تسجيل كل اجتماعات صناعة التبغ وما تخرج به من نتائج، وإتاحتها في المجال العام.
5. عدم قبول ما يسمّى أنشطة "المسؤولية الاجتماعية" التي تقوم بها صناعة التبغ على أنها أنشطة عادية: يمكن أن يؤدي حظر صناعة التبغ من القيام بما يسمّى أنشطة المسؤولية الاجتماعية إلى حماية كبار المسؤولين من تأييد هذه الأنشطة الترويجية.
6. إلغاء الحوافز التي تتمتع بها صناعة التبغ: يجب ألا تحصل صناعة التبغ على حوافز، أو مزايا، أو فوائد، لإدارة أعمالها.
7. طلب معلومات حول الإنتاج والتسويق والعوائد من صناعة التبغ: يجب أن يُطلب من صناعة التبغ تقديم معلومات حول الإنتاج، وحصّة السوق، والتسويق، والنفقات، والعوائد، وأي أنشطة أخرى، بما فيها النفقات على البحوث والأعمال الخيرية. ومن أفضل الممارسات فرض حظر تقديم المساهمات على صناعة التبغ، وتشمل المساهمات السياسية، والهدايا، والمشورة التقنية، والمنح الدراسية، والزيارات الدراسية.
8. طلب الإفصاح: طلب الاطلاع على سجل جماعات الضغط والتأثير، والنفقات التي تصرفها صناعة التبغ على أنشطة تلك الجماعات. كما يجب أن يتضمن السجل ممثلي صناعة التبغ.

1. توعية جميع الإدارات الحكومية بتدخلات صناعة التبغ: ضرورة اتباع نهج شامل يغطي جميع القطاعات الحكومية لمكافحة تدخلات صناعة التبغ على نحو فعال. والتشديد على ضرورة رفع مستوى الوعي بين العاملين في القطاعات غير الصحية للالتزام بحماية جهود مكافحة التبغ، بهدف منع تأثير صناعة التبغ في تقويض عملية وضع السياسات أو إبطائها. وهذا مع ضرورة تضمين البرلمانين وجميع المسؤولين بالحكومات المحلية في جهود رفع مستوى الوعي.
2. حصر التفاعل على حالات الضرورة القصوى: حصر التفاعل مع صناعة التبغ على حالات الضرورة القصوى سيحدّ من فرص التدخلات؛ ومن أمثلة هذه الحالات، أغراض الرقابة والتنظيم والإشراف. وسيمنع هذا الإجراء أيضًا التفاعلات غير الضرورية، مثل حفلات توزيع الجوائز.
3. إقامة حاجز واقٍ للمسؤولين الحكوميين: وضع قاعدة سلوك أو مبادئ توجيهية لجميع المسؤولين الحكوميين سيقوم حاجزًا يمنع تدخلات صناعة التبغ من التأثير على المسؤولين المعنيين بوضع سياسات الصحة العامة. ولتعزيز فعالية هذه القاعدة، يجب تطبيقها على جميع قطاعات الحكومة، وعدم اقتصرها على الإدارات الصحية أو وزارة الصحة.

المؤشر العالمي لتدخلات صناعة التبغ، ماري أسونتا MARY ASSUNTA، المركز العالمي للحكومة الرشيدة في مجال مكافحة التبغ (GGTC) لعام 2019.

المؤشر العالمي لتدخلات صناعة التبغ هو مسح عالمي لرصد طرق حماية سياسات الصحة العامة من الجهود التخريبية لصناعة التبغ، وكيفية رد الحكومات على هذا التأثير. أطلق تحالف جنوب شرق آسيا لمكافحة التبغ (SEATCA) هذا المؤشر باعتباره تقريرًا إقليميًا، وبدعم من منظمة بلومبرغ للأعمال الخيرية ومبادرتها "منع مؤسسات التبغ ومنتجات التبغ (STOP)". والمؤشر إصدار عالمي أطلقه المركز العالمي للحكومة الرشيدة في مجال مكافحة التبغ (GGTC) بكلية الدراسات العالمية SCHOOL OF GLOBAL STUDIES بجامعة تامّسات THAMMASAT UNIVERSITY.